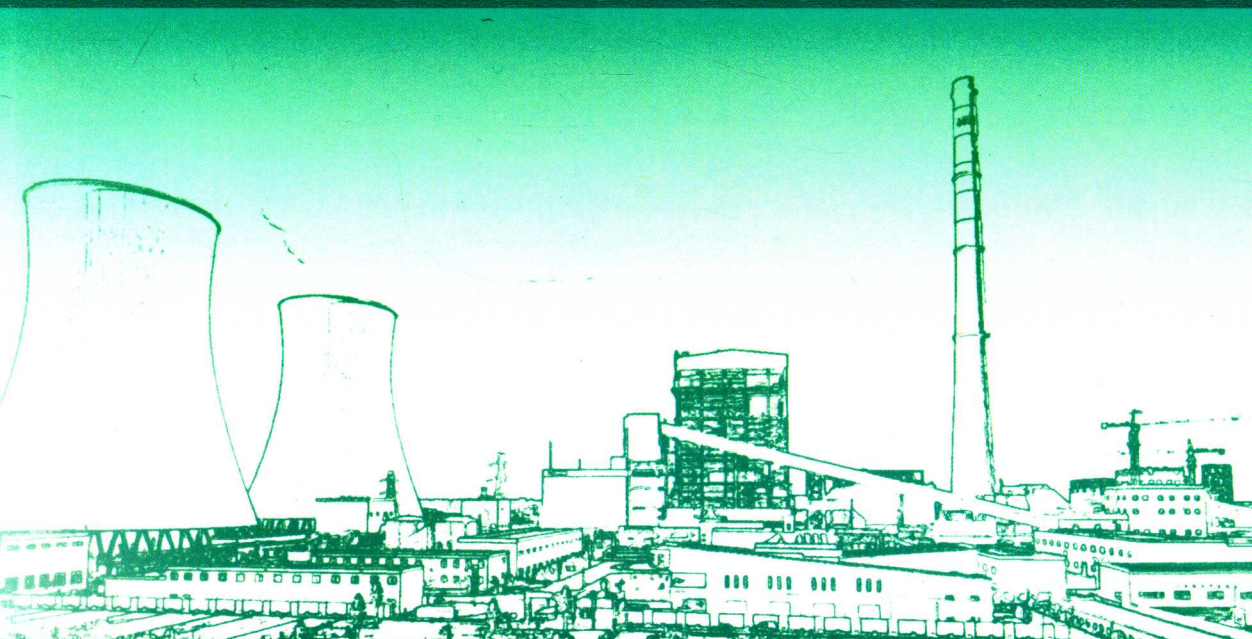


DIANLI DANGAN
BIAOZHUNHUA GUANLI SHISHI ZHINAN



电力档案 标准化管理实施指南

王黎平 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

电力档案 标准化管理实施指南

王黎平 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



内 容 提 要

为了更好地贯彻实施 DL/T 241—2012《火电建设项目文件收集及档案整理规范》和 NB/T 31021—2012《风力发电企业科技文件归档与整理规范》，帮助档案人员及相关人员理解与掌握标准，本书作为配套的培训教材，分四部分对标准产生的社会背景与必要性，标准编制的指导思想、基本原则及结构、特点进行了阐述，对文件的收集、整理、归档等内容进行了解读，并按文件性质对文件形成单位实施与掌握标准有关条文以及标准贯彻实施相关事宜做了补充说明，用于标准的贯彻实施与指导实际工作。

同时，为了帮助读者理解与掌握这两个标准并方便使用，本书将火电建设项目主要归档文件归档范围、火电企业（建设单位）及风电企业 6~9 大类档案分类表作为附录，供读者参照和查阅。

本书可作为电力行业档案人员的学习用书，也可供相关技术、监理人员参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

电力档案标准化管理实施指南/王黎平编著. —北京: 中国水利水电出版社, 2012. 6 (2015. 6 重印)
ISBN 978-7-5084-9851-5

I. ①电… II. ①王… III. ①电力工程-工程档案-档案管理-标准化管理-指南 IV. ①G275.3-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 119288 号

书 名	电力档案标准化管理实施指南
作 者	王黎平 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市北中印刷厂
规 格	184mm×260mm 16 开本 24.5 印张 580 千字
版 次	2012 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 2 次印刷
印 数	6501—10000 册
定 价	79.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究



前言

经济建设离不开电力发展，电力作为经济发展不可缺少的能源，作为国民经济的先行工业，伴随着国家经济建设的深入和科学技术的创新而不断发展。回顾“十一五”规划期间，我国电力工业继续保持了高速发展的态势，取得了巨大的成就。截至2010年年底，我国装机容量达到9.62亿kW，位列世界第二，水电装机容量达到2.13亿kW，核电装机容量达到1082万kW，风电装机容量达到连续五年翻番增长，并网容量达到3107万kW。电网建设以1000kV和±800特高压交直流示范工程建成为标志，规模已超过美国跃居世界第一。“十一五”规划期间，我国电力供需紧张的局面得到缓解，电力结构布局调整更加优化，电网资源能力配置日趋合理，绿色能源发电比重逐步增大，电力技术装备自主创新能力显著提高。

展望“十二五”规划，随着我国工业化、城镇化、国际化和信息化的快速推进，用电需要在相当一段时间内仍将保持平稳较快的增长，预计到“十二五”规划期末全国装机容量能达到14亿kW左右。为了适应电力工业发展，跟上科技进步、管理创新的步伐，结合当前电力发展的新趋势、新要求以及电力档案管理的新理念，由中国电力企业联合会标准化中心提出，分别由中国电力建设企业协会和中国电力投资集团公司组织编写了DL/T 241—2012《火电建设项目文件收集及档案整理规范》和NB/T 31021—2012《风力发电企业科技文件归档与整理规范》。这两个行业标准的制定，是探索电力档案管理以科技档案为主，在符合现代企业制度下，标准化管理的成果。它代表了电力档案管理的新水平，反映了电力档案管理发展到一个新的阶段，标志着电力档案管理进入了创新发展以及规范化管理的新时代。

DL/T 241—2012《火电建设项目文件收集及档案整理规范》和NB/T 31021—2012《风力发电企业科技文件归档与整理规范》是在新历史条件下推进和规范电力档案管理的重要标准。为了更好地贯彻实施，帮助档案人员及相关人员正确理解与掌握标准，便于电力企业及各参建单位更好地贯彻执行，特编写了本书。

本书作为两个行业标准配套的培训教材，阐述了标准产生的社会背景与

必要性，标准编制的指导思想、基本原则及结构、特点；解读了档案的收集、整理、归档等有关章节，并按文件性质分别对生产、科研、项目、设备文件的归档，从操作的角度作了补充说明，还着重对标准中提出的新观念、新要求、新内容逐一进行了讲解。本书的编写目的是帮助电力企业档案管理人员正确理解与掌握这两个标准，提高各级领导和广大专业技术人员、管理人员的参与程度和档案意识。特别是标准中对档案管理职责及项目文件归档范围的诠释，可以使各级领导和专业技术、管理人员进一步了解和认识自身在档案管理中应承担的职责。同时，为了方便标准的使用，本书将两个标准的归档范围和分类表汇总作为附录，提供给大家参照和查阅。

本书由两个标准主编人员王黎平编写，参与编写的人员有曹悦莲、涂正红、刘鑫。

在编写本书期间，得到不少档案同行和业界朋友的帮助和鼓励，在本书付梓之际，我衷心感谢那些给我精神鼓励和提供帮助的同行和朋友们，感谢你们给予我的大力支持！

由于各种原因，本书难免存在各种不足和错误，欢迎读者批评指正。

编者

2012年5月



目 录

前言

第一章 概述	1
第一节 标准产生的社会背景	2
第二节 标准编制的指导思想、原则与过程	5
第三节 标准的结构内容及比较	13
第四节 标准创新管理的特点	19
第二章 标准有关章节及条文的解读	26
第一节 项目档案管理的基本要求与职责	26
第二节 项目文件收集、编制与整理的规范要求	42
第三节 特殊载体档案收集与整理的规范要求	66
第四节 项目档案的移交、验收与评价	75
第五节 《风电标准》有关章节及条文的解读	83
第三章 标准有关条文的实施与掌握	95
第一节 生产文件与科研文件的整理与归档	95
第二节 项目管理性文件的整理与归档	101
第三节 设计文件的整理与归档	110
第四节 施工文件的整理与归档	114
第五节 监理文件的整理与归档	123
第六节 设备、物资材料文件的整理与归档	126
第七节 文件编目与档号编制	130
第四章 标准贯彻实施及相关事宜	136
第一节 标准贯彻实施的要求	136
第二节 标准贯彻实施及相关事项	139
第三节 标准实施的信息化要求	148
第四节 标准未尽事宜	156
案例 1: 监理企业 6 大类档案分类方案说明及分类表 (仅供参考)	157
案例 2: 施工企业 6 大类档案分类方案说明及分类表 (仅供参考)	161

附录 1 火电建设项目主要归档文件归档范围表	166
附录 1.1 火电建设项目主要归档文件归档范围表（通用部分）	166
附录 1.2 火电建设项目主要归档文件归档范围表（专业部分）	178
附录 1.3 火电建设项目主要归档文件归档范围表（设备部分）	251
附录 1.4 火电建设项目主要归档文件归档范围引用标准、文件名录对照表	258
附录 2 火电企业（建设单位）6~9 大类档案分类及保管期限划分表	265
附录 3 风电企业科技文件归档范围与 6~9 大类档案分类及保管期限划分表	341
附录 4 档案用表	367

第一章 概 述

国家标准 GB/T 20000.1—2002《标准化工作指南 第一部分：标准化和相关活动的通用词汇》对标准和标准化作如下定义：“标准：为了在一定范围内获得最佳秩序，经协商一致制定并由公认机构批准，共同使用的和重复使用的一种规范性文件。”“标准化：为了在一定范围内获得最佳秩序，对现实问题和潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动。”标准化工作内容包括标准的制定、发布与实施；标准化管理是一项以标准及标准化为基础的复杂的系统工程，它具有系统性、国际性、动态性、超前性、经济性。标准化管理的管理体制是遵循 PDCA 戴明管理模式，建立文件化（标准）的管理体系，坚持预防为主、全过程控制、持续改进的思想，是组织的管理工作在循环往复中螺旋上升，实现企业持续改进的目标。

以上对标准和标准化定义，以及对标准化管理的诠释，我们知道标准的基本属性是“一种规范性文件”，它是可以共同使用和重复使用的，是以科学、技术和经验的综合成果为基础，目的是获得最佳秩序和效果。标准化是指在经济、技术、科学和管理等社会实践中，对重复性的事物和概念，通过制定、发布和实施标准达到统一，以获得最佳秩序和社会效益。标准化管理是以标准和标准化工作为基础，围绕着标准的制定、实施，并且在实施中随着科学技术进步对原标准进行总结、修订、再实施，不断充实新的内容，循环螺旋式上升达到新水平，以获得企业最佳的秩序和社会效果的过程。

电力档案标准的制定是以长期电力档案管理社会实践基础为支撑，以国家、行业标准为依据，将管理中那些行之有效的管理流程、制度等经过协同整合上升为管理标准，对规范并指导实际工作，以达到最佳工作效果和管理效益，具有重要的意义。DL/T 241—2012《火电建设项目文件收集及档案整理规范》（以下简称《火电标准》）和 NB/T 31021—2012《风力发电企业科技文件归档与整理规范》（以下简称《风电标准》）从电力档案标准化管理的角度，是以获得行业内最佳档案工作秩序和管理效益为目标，对电力档案管理活动范围内的重复性事物和概念制定标准，并通过标准的实施，对管理实行全过程控制，以达到持续改进达到提升管理的目的。它们的产生对促进电力建设的发展，提升电力档案管理水平，推动电力档案规范化、标准化、信息化管理具有积极的意义。

因此，这两个标准的制定是电力与新能源领域档案管理标准化工作的一个里程碑，它们代表了电力档案管理的新水平，反映了电力档案管理发展到一个新的阶段，标志着电力档案管理进入了创新发展以及标准化管理的新时代。它们分别为电力和能源行业的标准，是行业标准化体系中的一分子，是企业标准化管理系统工程的一个重要组成部分。



第一节 标准产生的社会背景

标准的制定，在一定程度上反映的是一个历史时期内人们对社会各方面，如生产、技术、管理等水平的认知程度，是有广泛的社会背景和深厚的知识和经验的沉淀。《火电标准》和《风电标准》这两个行业标准的产生正是如此，它们有电力工业发展做社会基础，有标准化工作发展为推动力，同时也有档案工作规范化管理自身发展的需求。它们的产生，是社会发展到一定阶段的必然产物。

一、电力工业发展是两个标准产生的大环境

档案作为为社会发展服务的一项工作，必然是伴随着社会的发展而发展。在我国经济高速发展的今天，对电力的需求促使电力建设的飞速发展。而随着电力结构的调整，多种电源建设齐头并进，电力建设在大力发展火电建设项目的基礎上，加快了水电建设步伐，加大了核电建设力度，同时新能源开发也在蓬勃开展，这已成为电力发展的新趋势。电力工业飞速发展，对电力企业各项管理提出了更高要求，在给电力档案工作发展带来了机遇的同时，也促使了档案管理标准的产生。

1. 电力工业的高速发展为标准的产生提供了社会基础

电力工业的发展是国民经济发展的基础，电力作为国家经济发展不可缺少的能源，作为国民经济的先行工业，伴随着国家经济建设的深入和科学技术进步与创新而不断发展。从统计数据看，2011年全国社会用电量累计达46928亿kW·h，同比增长11.7%。用电量作为衡量一个国家经济发展的硬指标，能直观地反映一个国家发展的实际情况。虽然，2011年我国经济建设遭受到国际经济衰退的一些影响，但是从用电量增长的统计数据可以看出，依然呈两位数的增长，这说明我国的经济建设势头依然强劲。

电力作为关系国民经济全局的重要基础产业，更是关乎千家万户安居乐业的基本保障，电力的发展和国民经济的整体发展是息息相关。国民经济的发展依赖于电力工业的发展，要解决社会对用电量的需求，电力建设必须跟上国民经济发展的步伐。这就要求我国电源建设往高参数、大容量机组发展，电网建设则向高等级远程输送电量发展，以满足国民经济的发展对电力的需求。

2. 电力建设对档案规范化管理的新要求是标准产生的推动力

电力工业的发展，繁荣了电力建设市场。截至2011年，全国电力建设新增发电生产能力9041万kW，连续6年新增超过9000万kW。全国发电装机容量已达10.5亿kW，其中火电7.6亿kW、水电2.3亿kW、核电1191万kW、风电4700万kW。

值得一提的是，我国“十五”计划期间的新能源战略，以大力发展风力发电建设为重点，风电装机容量急剧增加。从中国风能专业委员会统计的数据看，2006年，我国风电累计装机容量是260万kW；到2011年，风电累计装机容量已经达到4700万kW，成为继欧洲、美国和印度之后风力发电的主要市场之一，这也意味着中国已进入可再生能源大国行列。

在电力体制改革后，我国电力发展的格局发生了很大的变化。电力建设的投资多元



化、管理法制化、施工程序化,使得电力项目投资、管理、建设等方面都发生了根本性的变化。电力结构的调整,火电、水电、核电以及新能源开发形成的多种电源建设齐头并进的新趋势,对电力档案管理规范化带来了挑战的同时,也给电力档案管理标准化建设带来了机遇。尤其是近十年电力项目工程创优活动的蓬勃开展,项目档案作为工程质量管理的一个重要组成部分,其作用日益明显。在项目建设中,档案资料为项目各项管理和工程施工建设提供技术资料保障;在项目竣工验收时,档案为项目竣工各项验收提供文件的支撑;在工程创优活动中,档案成为证明工程质量的见证;在项目竣工投产后,档案是生产运行、设备维护、检修以及工程扩建、改建提供了必不可少的依据。档案工作的重要性,将电力档案标准化工作提上了议事日程,成为了必然。

二、标准化工作的发展,是档案标准产生的基础

标准化工作是国民经济和社会发展的技术基础,是科技成果转化成为生产力的桥梁,是我国进入信息化时代的技术基础。伴随着电力工业的高速发展,我国电力标准化工作,在电力体制改革停滞了几年后,如今也进入一个高度发展的时期。

1. 电力标准化工作的发展

近几年,在电力建设领域里涌现的大批高科技含量的创新项目,如电网建设的100万等级特高压工程、±800直流输电工程,使得我国电网建设走在世界先进的行列。由于这些工程的各项技术具有世界先进水平,有关单位以科学、技术和经验的成果为基础,将这些工程形成的科学技术和活动成果在总结实践经验的基础上,通过对成果和经验的分析,与世界同类型技术比较、验证,加以规范化,制定了不少国家标准和电力行业标准。这些标准的编制和发布,使我国电力标准走出国门成为国际标准变成了可能。另外,在电源建设方面,火电大容量机组和新能源的开发利用,对新技术的引进,新工艺、新材料的应用等,使得电力建设高科技含量不断提升。火电、风电等相关单位对国内首创的一些具有共同使用和重复使用的施工工序和过程进行了总结、比较、论证和提炼,编制了不少电力与能源行业标准,其中有新编的标准,有对老标准的修改。据统计,国家能源局2011年通过公告发布了372项行业标准,其中电力(DL)标准有132项;能源(NB)行业有关风力发电标准有17项。仅2012年1号公告发布的行业标准就有182项,其中电力标准有81项,涉及电力建设的标准有7项。发布的电力行业标准覆盖了电力行业的各个领域,使得电力标准化工作进入快速发展的轨道。

2. 档案标准化工作的发展

多年来,随着我国档案标准化、规范化、信息化管理的发展,全国档案标准化工作技术委员会组织制定了多项档案管理国家标准和行业标准,其中由国家档案局组织制定和颁布的档案行业标准约50项。目前,已发布的档案管理国家标准和行业标准基本涵盖了文书、科技、照片、电子文件等各领域的档案管理,其中涉及项目档案管理的国家标准有GB/T 11822《科学技术档案案卷构成的一般要求》、GB/T 11821《照片档案管理规范》、GB/T 18894《电子文件归档与管理规范》等;档案行业标准有DA/T 28《国家重大建设项目文件归档要求与档案整理规范》、DA/T 42《企业档案工作规范》等。这些标准的制定和实施,对推进我国档案管理、提升管理水平起到积极的促进作用,为电力档案管理标

准的制定提供了依据。

除此之外，一些行业为了适应企业管理规范化发展趋势，也制定和颁布了一些具有明显行业特征、专业性比较强的档案管理标准。如 2001 年建设部组织制定和颁布了关于建设工程文件管理的国家标准 GB/T 50328《建设工程文件归档整理规范》，电力规划设计总院组织制定和颁布的关于竣工图编制的电力行业标准 DL/T 5229《电力工程竣工图文件编制规定》等。这些标准的制定与发布，对加强项目档案管理，发挥了重要作用。这些由行业组织制定的有关档案管理的标准，与国家档案行政管理部门制定和颁布的标准一并为电力档案管理标准的制定提供了依据。

三、电力档案标准产生的必要性

面对电力工业的发展，电力行业各领域标准化工作的积极开展，对电力档案标准化工作起到很大的推动作用。分析电力档案管理现状，有许多问题亟待规范和解决，这就成了电力档案管理标准产生的必然原因。

1. 各种档案标准存在的差异，对电力档案管理产生的影响

电力建设项目是一个技术、知识密集、专业性强的工程。国家档案局制定和颁布的关于项目建设的档案标准，其标准化的对象是全国各行各业的档案管理，它们所规定是企业档案管理一些通用的基本原则和工作方法。在实际工作中，因为电力建设涉及的专业比较多，管理要求高，各参建单位在执行国家、行业档案工作及管理标准的同时，还必须了解与之有关联的行业或专业的标准。由于档案行业标准和电力行业标准因制定单位对档案管理的认识、见解不同，标准的有些规定就存在差异，造成档案管理人员在执行过程中，经常为执行哪个标准而争论不休，众说纷纭。如关于竣工图章的使用，竣工图经监理审查是否必须逐张签字，卷内文件编目的一些具体要求，城建档案的移交等诸多问题，给档案人员对标准的执行和实施带来了很大的困惑。尤其突出的是，在机组达标投产验收和工程创优等过程咨询检查和业务指导过程中，各发电公司业务主管部门和中国电力建设企业协会派出档案专家，由于每个人对档案标准的掌握和理解存在差异，在业务指导上说法不一，使得基层档案人员无可适从，严重影响了基层单位档案工作的开展。

2. 《电力工业企业档案分类规则》不足以满足电力企业对档案管理的需求

电力企业档案整理工作执行的《电力工业企业档案分类规则》因年久未经修订，早已不能满足项目档案管理对项目文件整理和归档的要求。《电力工业企业档案分类规则》是原能源部于 1990 年组织编制并下发的文件，长期以来一直是电力企业档案整理工作的主要依据，内容包括火电企业、输变电企业、水电企业、施工企业的档案分类表。其中火电企业分类表在 2002 年由原国家电力公司组织对其进行修订，但是由于电力体制改革，在没有经过广泛的征求意见情况下就匆匆下发，其他输变电企业、水电企业、施工企业的档案分类表部分都未经修订。这个分类规则因年久未经修订，分类内容无法包含电力建设形成全部归档文件和涵盖全部档案，不能满足当今项目档案的整理和归档工作，已跟不上电力建设发展的步伐。因此，电力建设的发展急需有新的档案分类体系代替老的档案分类体系，指导项目档案的整理和归档工作，以满足现代化企业对档案管理的需求。



3. 电力档案管理无标准现象制约和影响了企业的发展

企业的发展需要管理做支撑，档案管理作为企业的管理基础，是企业各项活动的真实记录，是企业有形和无形资产的凭证和载体，在企业资产增值、保值、延续企业历史和发展等方面具有不可或缺的地位和作用。目前，电力企业档案管理处处在无标准可依状态，一方面，各发电企业的档案管理各行其是，发展很不均衡。档案收集与归档不齐全、不完整情况影响了电力企业生产营运、项目建设、设备维护等工作对档案的利用需求，一定程度上限制了企业的发展。另一方面，不少人和单位片面地把《电力工业企业档案分类规则》当做制定管理制度的依据，把档案管理局限在档案的分类上，忽略了档案管理的实质。因此，片面的观念和落后的工作方法，造成档案管理不规范，制度不健全，无法适应企业发展对档案管理的需求。

综上所述，适时根据电力企业的特点，结合项目档案工作的实际，按标准化管理要求，从档案管理要求，即管理体制、管理职责、管理程序和要求、管理基础（机构、人员、设施）等入手制定规定，对收集、整理、归档等工作中共同和重复使用的业务环节提出规范要求，在服从国家标准的前提下，制定能涵盖全部管理的电力档案管理标准，是保证企业发展的必然选择。

第二节 标准编制的指导思想、原则与过程

电力工业的发展，推进了电力建设的发展。而作为电力工业发展的两大支撑，电源建设和电网建设的均衡发展，给我国经济建设打下了坚实的基础。为了适应时代的发展，满足电力工业发展对档案管理的需求，适时制定电力档案管理标准，对提高管理、提升企业竞争力，具有积极的意义。

目前，由中国电力企业联合会标准化中心提出，分别由中国电力建设企业协会和中国电力投资集团公司组织编制完成了《火电建设项目文件收集及档案整理规范》和《风力发电企业科技文件归档与整理规范》两个标准的制定工作，现已上报国家能源局。

标准从制定到批准发布是有一套严格的工作程序和审批制度，目的是为了标准本身的法规特性。根据标准制定要求，标准应以科学、技术和实践经验总结为基础，经过公认机构批准并以特定形式发布，才能成为具有一定法规特性的规范性文件。电力档案管理标准的制定，也是以多年电力档案管理经验积淀为基础，将经验进行总结和概括，升华为行业标准。它的制定为在电力档案管理范围内获得最佳秩序，形成一种可以共同遵守的规范性文件，它对加强电力档案管理，提升管理水平具有普遍的指导意义。同时，它们的制定填补了我国电力和能源行业档案管理标准的空白，是电力档案管理标准化、规范化建设的重要成果。

一、标准编制的指导思想

标准编制的指导思想是基于加强电力档案标准化、现代化管理，切合实际，以提高电力档案管理的科学性、先进性和操作性，更好地服务于工程建设、生产和经营管理的需要，标准内容必须涵盖电力建设对新技术、新设备、新管理的应用，具有可操作性，能对



电力档案管理具有实际指导意义的总体要求提出的。标准编制指导思想，它有着广泛的调研基础和实践基础，是当前电力档案管理普遍存在问题的总结概括，具有广泛的通用性，能对电力档案标准的制定起到现实的指导。

1. 标准编制指导思想的确立

标准化是对现实问题和潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动。电力档案标准的制定，以电力建设项目作为切入点，把解决电力档案管理的“五归三要”作为突破口，要求标准能对电力档案管理的基本要求、管理职责，收集与归档范围、文件质量要求、归档整理方法与要求以及项目档案移交与验收等内容作统一规定，以达到与档案管理相关的内外因素相协调。同时，把解决问题、完善管理作为制定标准的既定目标，对标准的构成因素及关系进行优化，使标准达到内在、外在的高度统一，获得最佳的工作秩序和社会效果。

标准编制的指导思想是标准编写的纲领，它规定了标准编写的主要构架，明确了标准制定的基本要求和应要达到的目的，体现了标准化工作的内涵。

2. 对“五归三要”的理解

所谓“五归三要”，是指电力档案管理的“归什么、谁来归、怎么归、归哪里、及时归”，以及“要有的该有、要能快速查找、要符合要求”。“五归三要”高度概况和总结了当前电力档案管理存在的问题症结，为标准的编制提出了总体思路。正确理解档案标准编制的指导思想，对标准的贯彻执行及实施有着重大的意义。

第一，对“五归”的理解。

(1) 归什么，就是要解决项目文件归档范围不明确，无法指导文件收集与积累的问题。由于过去对文件的收集没有具体的归档范围做依据，以致档案的齐全完整性受到很大的影响。对于项目建设档案来说，档案的齐全完整直接会影响项目竣工验收、工程创优以及竣工投产后生产运行、设备维护等各项工作对档案的利用需求。把解决“归什么”作为首要问题提出，确定文件的收集与归档范围，进行定向的量化管理，是标准制定的一项重要内容。

项目文件收集与归档范围的确定，作为标准亟待解决的首要问题，在标准制定时应根据国家、行业有关项目建设档案管理标准规定，结合电力建设项目文件形成的特点，将建设项目在立项、审批、招投标、勘察、设计、施工、监理及竣工验收全过程中形成的文字、图表、声像等形式的全部文件纳入收集范围，将具有保存价值的项目文件纳入归档范围，使其成为大家共同使用，用于考量项目文件归档齐全完整以及指导文件收集工作的依据，是标准制定需要解决的第一个问题。

(2) 谁来归，就是要解决文件归档和管理的职责问题。电力建设项目是按一个总体规划设计的工程，参建单位有建设单位、设计单位、施工单位、调试单位、监理单位等。由于这些参建单位的管理职能不同，形成的文件性质、特点和内容也不同。如按文件性质与内容分有管理性文件、施工文件、调试文件、监理文件、设备文件等，按文件载体分有纸质、照片和电子文件等。这些文件由谁来进行过程管理，进行收集、整理和移交都需要明确。因此，明确各参建单位档案管理职责，是标准亟待解决的第二项任务。

由于建设、设计、施工、调试、监理等单位的职能不同，在项目建设中承担的建设任



务也不同。根据《中华人民共和国合同法》规定，建设单位在签订勘查、设计合同和施工合同时应对建设项目文件的交付、质量和验收，在合同里作明确规定。因此，标准的制定在规定“谁来归”时，应遵守谁形成、谁整理移交的原则，对各参建单位的档案管理职责作出明确规定，即按参建各方的职能，将其在项目建设中文件的收集、整理并移交建设单位归档的责任在合同中作出明确规定，用法律文件来规范各参建单位档案管理职责，保证项目档案的齐全完整、准确、系统、有效是标准制定需要解决的第二个问题。

(3) 怎么归，就是要解决文件收集、整理和归档的规范性问题。各参建单位按照归档范围对各自在建设形成的项目文件如何收集、整理和归档，是标准需要解决的第三个问题。

从标准术语对归档的定义看，项目竣工后，将在建设过程中形成并办理完毕且具有保存价值的文件，经系统整理后交档案室或档案馆保存的过程。而档案的收集积累和系统整理，是档案业务工作的一项重要的基础工作，文件收集的时间、份数和质量按照档案管理都有一定的要求，文件整理则是按照一定原则对档案实体进行系统分类、组合、排列、编号和基本编目，使之有序化的一个过程。因此，标准的制定应依据档案行业标准，参照相关技术等规范标准，对文件收集和项目文件整理的分类、组卷、排列、编目等各个环节提出要求，按项目档案管理文件归档的原则，规定由文件形成单位负责整理，经监理单位审查，移交建设单位和本单位档案部门归档，是标准制定需要解决的第三个问题。

(4) 归哪里，就是要解决老分类体系不能满足档案归档及系统整理和科学管理的需求。分类体系是项目文件系统整理纲领性文件，分类作为整理工作的第一步，分类是否科学合理，不但会影响案卷的质量，更重要的是对今后的保管和利用影响很大。近几年，建设项目规模越来越大，涉及的领域越来越广，新技术、新材料、新工艺的应用，国家投资体制改革，项目审批程序的变化，环保和资源保护政策的加强，使得原有的分类表不能满足当今建设的需要。因此，与时俱进，依据国家、行业对项目档案管理的规定，根据参建单位的不同企业职能，建立新的分类体系，是标准制定需要解决的第四个问题。

(5) 及时归，就是要从文件形成的源头解决文件管理的问题。因此，标准的制定应按国家标准、档案行业标准规定，根据不同单位在项目建设中所承担的职能和角色，按文件形成阶段及文件的特性，对项目文件的收集时间和档案移交时间作出明确规定，以保证项目档案与工程建设的同步管理，是标准需要解决的第五个问题。

第二，对“三要”的理解。

“三要”是从档案利用角度考虑，与“五归”并列提出的要求。标准的编制，应从项目建设各项工作对档案的利用需求出发，对哪些应归档而没有归档的文件、对档案利用的查询方法、项目档案应符合的规范要求作出规定。

(1) 要有的该有。标准制定要按项目档案成套性管理要求，对项目建设各阶段形成的文件和工程施工中形成的主要文件，列出能涵盖全部建设活动的主要文件归档范围。特别是对于那些证明建设项目的合法性、工程质量管理的有效性，反映建设、安装工程质量优良的符合性、各项技术、性能指标的先进性，以及节能环保政策落实情况的合法性文件、依据性文件和凭证性文件的收集，必须保证其齐全完整，满足建设各项工作对档案的



利用。

(2) 要能快速查找。标准制定要以方便档案利用为指导思想,充分利用现代化手段,建立项目档案数据库,通过网络提供机读目录,提供方便快捷的方法查询档案;同时结合传统的检索工具,为档案查询提供多种途径。

(3) 要符合要求。符合要求包含两方面含义,一是要求符合档案的规范要求,二是要符合技术标准和质量管理的规范要求。因为,项目文件是根据国家、行业各种技术标准及规范规定的格式记录工程建设各种技术和质量管理的情况,因此在制定标准时,要全面考虑电力建设项目的特点,根据国家标准、行业标准,对项目文件管理和记录的内在质量进行有效的控制,对项目文件的形成内容和移交的档案进行技术和档案的审查,确保符合规范性要求。

二、标准编写的基本原则

《火电建设项目文件收集及档案整理规范》和《风力发电企业科技文件归档与整理规范》于2009年、2011年先后获国家能源局立项批准。标准编写组在对全国各类型火力发电机组和风力发电机组以及建设形式做了广泛的调研总结之后,对标准的定位、内容结构等经过了多次的讨论,确定了标准编写的方案,并明确了标准编写的基本原则。

标准编制的基本原则是对标准编制指导思想的深化,它从标准的基本属性出发,运用标准化统一、简化、协调、最优化的基本原理,使标准编写的要求更为具体并切合实际,它对标准编写具有实际的指导意义。

1. 服从国标,满足电力建设的需求

作为基本原则的第一条,首先确定了标准制定的目的。同时指出行业标准的制定应符合国家标准的原则,这是标准编写必须遵循的原则。所谓国家标准,是指对全国经济技术发展有重大意义,需要在全国范围内统一的技术要求与管理要求所制定的标准。在全国范围内适宜,其他各级标准不得与之相抵触。因此,以国家标准为依据,结合电力建设的特点和项目档案工作规律和要求,最大限度地满足电力建设的各项需要,是标准编写原则中的原则。

2. 突出全过程管理,强调全面性和完整性

标准化管理要求坚持预防为主、全过程控制和持续改进。项目档案作为项目管理和工程质量管理的重要组成部分,它记录了项目建设活动的全过程,反映了工程质量的全貌。一方面它是全面考核项目建设成果,检验项目设计、施工、管理等工程质量的见证和依据,另一方面,它又是项目竣工验收、机组达标投产考核和工程创优等活动被考核的对象。鉴于项目档案在项目建设的特殊地位和所起的作用,标准编写应根据标准化管理要求,突出档案的全过程管理,强调项目档案管理的全面性和档案的齐全完整性。

因此,把“突出全过程管理,强调全面性和完整性”作为标准编写的基本原则,是符合标准化管理的要求和全过程质量管理理念的。同时作为档案标准,应充分考虑项目档案管理的特点,从文件形成源头加强质量管理。对各参建单位项目文件收集、整理和归档的职责作出明确规定,并对项目文件的收集、整理和归档的提出规范要求,以保证项目档案的完整、准确、系统和有效利用。



3. 强调可利用性，去粗取精，摒弃形式主义

标准是以实践为基础，把人们工作所积累的技术、经验，通过规范性文件的方式提炼保存，达到将个人的经验（财富）转化为共同的财富，不会因为人员的流动，整个技术、经验跟着流失；也不会因为管理要求的不同，在效率与品质上出现太大的差异，这就是通常所谓的标准可利用性。因此，将“强调可利用性，去粗取精，摒弃形式主义”作为标准编写的一条基本原则，从标准的可操作性以及对现实工作具有实际指导的实用性出发，要求标准的编写，一是以务实的态度，将工作所积累的技术、经验进行高度的总结，并加以充分利用；二是抓住事物的精髓，以解决主要矛盾为主，摒弃形式主义，从根本上解决管理中存在的现实问题和潜在问题，以达到加强管理、提升管理水平的目的，使标准在规定的适用范围内对工作和管理能起到实际指导作用，并获得最佳工作效果。

4. 注重可操作性，简明、简化、实用

根据标准化的定义，标准的制定是对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用条款的活动；标准的实施是在一定范围内依据标准付诸行动的过程。因此，标准作为一种规范性文件，它的可操作性非常重要。把“注重可操作性，简明、简化、实用”作为标准编写的基本原则之一，就是要求标准的编写应以实用性和可操作性为原则，力求标准条文和文字简洁，没有异议，化复杂为简单。

标准是现实工作的依据，所以必须具有可操作性。①标准应目标指向明确，这样依据标准生产出来的产品，品质才能相同；②显示原因和结果应一致，就是条文描述的原因与结果之间有必然的因果关系和密切的有机联系；③条文要简洁、准确，文字表述及用词不宜模糊；④应有具体的量化，并且量化的表达方式应简明；⑤条文解释方式相同，不会产生异议。只有按这几方面要求编写出来的标准，才能具有可操作性，才能规范实际工作。

5. 管理责任明确，界面清晰

按标准化对象，通常把标准分为技术标准、管理标准和工作标准三大类。《火电建设项目文件收集及档案整理规范》和《风力发电企业科技文件归档与整理规范》作为管理性标准，必须明确标准执行单位的管理职责，这是标准定位所规定的。因此，把“管理责任明确，界面清晰”作为标准编写的基本原则之一，将项目文件的形成、收集、整理要求及归档范围纳入各参建单位和有关部门的责任制，职责分明，工作界面清晰，这样才能提高标准的可操作性，便于执行单位贯彻实施。

6. 格式单元化，一事一办

档案用表是档案自身管理形成的文件。在现实工作中，一些现行的国家和行业档案标准，对常见的用于档案整理的表格作了规定，如案卷封面、卷内目录、备考表等，特殊载体照片档案、电子文件也有关于档案整理、移交、登记的专门表格。但是，除了上述这些通用的档案用表之外，在项目档案管理中还会形成的一些用于文件质量管理与控制的表格，需要统一规范。因此，把“格式单元化，一事一办”作为标准编写的基本原则之一，就是要求用标准在一定范围内，可以“共同使用和重复使用”的概念指导标准的制定，根据项目档案管理的现实情况，按一事一办的要求，统一考虑，优化整合原有的档案用表，设计并规范用于文件管理形成的档案用表，最大限度地减少不必要的重复工作，提高标准共同使用和重复使用的利用范围，以获得最佳的工作效率。

7. 归档范围（内容）双向量化

项目文件归档范围是项目建设文件归档的重要参考依据，也是档案标准制定的重要内容。在无标准以前，火电建设项目档案管理属于粗放型的管理，对于项目文件的收集没有可靠的依据，项目档案移交的具体范围不明确，交接双方心里都没有数。因此，把“归档范围（内容）双向量化”作为标准编写的基本原则之一，体现了标准实用性、可操作性的理念。把项目文件归档范围作为标准编制的一项重要内容，按专业细化项目文件归档范围并列主要归档文件清单，使施工技术及管理人員明白应该归哪些文件，档案人員知道收哪些文件，确保了归档项目文件的齐全完整，提高了标准的实用性和可操作性。

三、标准编制的过程

标准制定是有其自己一套特定的格式和制定颁布程序，标准的编写必须经过定稿、征求意见、送审、报批各阶段，最终才能报由公认机构批准、发布，使其成为具有法规特性的规范性文件。

DL/T 241—2012《火电建设项目文件收集及档案整理规范》和 NB/T 31021—2012《风力发电企业科技文件归档与整理规范》是按标准制定程序，由中国电力企业联合会标准中心提出，分别由中国电力建设企业协会和中国电力投资集团公司组织编写。两个标准在对电力企业和项目建设的特殊性、技术性、系统性和复杂性作了充分考虑基础上，总结归纳了电力档案管理亟待解决的现实和潜在问题，以国家、行业标准为依据制定的管理性标准。

1. 关于标准的定位

《火电标准》和《风电标准》是按照国家标准 GB/T 1.1—2009《标准化工作导则 第一部分：标准的结构和编写》要求编写的电力和能源行业标准，是《中华人民共和国标准化法实施细则》所规定的“通用的管理技术要求”，属电力和能源行业标准化体系中的管理性标准。所谓管理标准，是对标准化领域中需要协调统一的管理事项所制定的标准。它主要是对管理目标、管理项目、管理业务、管理程序、管理方法和管理组织所作的规定。管理标准的作用是为了提高管理业务水平、工作效率，保证各项技术标准的贯彻实施，把标准化原理用于企业基础管理，确定各管理职能的标准项目，使之成为管理的依据。

然而，《火电标准》和《风电标准》在标准立项之初，分别是以《火电建设档案分类导则》和《风力发电工程档案归档与分类技术规程》报批立项。通过调研，发现以档案分类为目的制定单一的工作标准，无法解决现实电力档案管理存在的诸多问题。其一，在管理目标上，它达不到加强电力档案标准化、现代化管理要求，无法全方位、全过程指导电力档案管理；其二，在管理业务上，它不能解决电力档案管理的“五归三要”问题，涵盖档案业务工作的全过程；其三，在管理程序上，无法与项目管理和工程质量管理程序接轨，保证档案与建设同步管理；其四，在管理方法上，分类作为档案整理工作的一道工序，无法规范档案业务工作所规定的文件收集、整理和归档等其他各环节的工作；其五，在管理职责上，无法对项目档案管理体制作出规定，明确所有参建单位的档案管理职责，保证归档文件的完整、准确、可靠。此外，在管理组织上，无法对电力建设档案管理机构、人员、设施配备等档案基础工作作出规定。总之，编制分类导则或规则之类的标准，